



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO



Faculté de Droit, d'économie, de Gestion et de Sociologie

Département ECONOMIE

Second cycle – Promotion sortante

\*\*\*\*\*

*Option : « Administration »*

\*\*\*\*\*

**PROMOTION HARENA**

**Mémoire de fin d'étude pour l'obtention du**

**Diplôme de Maîtrise ès-Sciences Economiques**

**Administration publique et développement :  
vus à travers la décentralisation à Madagascar**

Par : ANDRIAMBOLOLONA Herimampionona Aurélien

Date de soutenance : 18 Avril 2016

Encadreur : Monsieur ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy

Date de dépôt : Mai 2016

# **REMERCIEMENT**

Ce mémoire est le résultat d'un travail de recherche. En préambule, je remercie Dieu tout puissant qui m'a donné la force, le courage et la bénédiction pour la réalisation de ce travail. Ensuite, je veux adresser tous mes remerciements aux personnes avec lesquelles j'ai pu échanger et qui m'ont aidé pour la rédaction de ce mémoire.

En commençant par remercier tout d'abord Monsieur RAKOTO David Olivaniaina, doyen de la faculté DEGS.

Mes remerciements s'adressent également à :

Monsieur RAMAROMANANA ANDRIAMAHEFAZAFY Fanomezantsoa, chef de département de l'économie, qui m'a aussi transmis des références d'études pour approfondir mes recherches.

Monsieur RAVELOSON Harimisa, responsable de la quatrième année (M1), qui m'a accordé du temps pour discuter de mon travail.

Tous mes sincères remerciements à Monsieur ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy, mon encadreur pour ce mémoire, pour ses aides précieuses et pour le temps qu'il m'a consacré.

Merci à tous les enseignants du département économie et aussi à tous les personnels administratifs.

Enfin, j'adresse aussi mes remerciements à ma famille, à mes proches et à mes amis, qui m'ont accompagné, aidé, soutenu et encouragé tout au long de la réalisation de ce mémoire.

# SOMMAIRE

<b>REMERCIEMENT</b> .....	i
<b>SOMMAIRE</b> .....	ii
<b>ACRONYMES</b> .....	iii
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	iv
<b>LISTE DES FIGURES</b> .....	iv
<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>Première partie:CONCEPTS THEORIQUES</b> .....	4
<b>Chapitre 1:</b> Concept sur l'Administration Publique .....	5
<b>Chapitre 2:</b> Concepts sur le développement .....	13
<b>Deuxième partie:MADAGASCAR vis-à-vis de LA DECENTRALISATION</b> .....	22
<b>Chapitre 1 :</b> Administration malgache et la décentralisation .....	23
<b>Chapitre 2 :</b> Le développement de Madagascar face à la décentralisation.....	35
<b>CONCLUSION</b> .....	41
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	42
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	43

## ACRONYMES

<b>Adm</b>	: Administration
<b>APCM</b>	: Assemblée permanente des chambres de métiers
<b>BM</b>	: Banque Mondiale
<b>CISCO</b>	: Circonscription scolaire
<b>CSB</b>	: Centre sanitaire de base
<b>CTD</b>	: Collectivités Territoriales Décentralisées
<b>DAA</b>	: Délégué administratif d'arrondissement
<b>DEGS</b>	: faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie
<b>DGG</b>	: Délégué général du Gouvernement
<b>DIRESEB</b>	: Direction régionale de l'éducation
<b>DIRSAN</b>	: Direction régionale de la santé
<b>DRB</b>	: Direction régional du budget
<b>DRI</b>	: Direction régionale des impôts
<b>EPP</b>	: Ecole primaire publique
<b>FKL</b>	: Fokonolona
<b>FKT</b>	: Fokotany
<b>GATT</b>	: General agreement on tariffs and trade
<b>HCC</b>	: Haut cours constitutionnelle
<b>HIMO</b>	: Haute intensité de main d'œuvre
<b>IDH</b>	: Indicateur de Développement Humain
<b>IFPB</b>	: Impôt foncier sur les propriétés bâties
<b>IFT</b>	: Impôt foncier sur les terrains
<b>NGP</b>	: Nouvelle Gestion Publique
<b>ONU</b>	: Organisation des Nations Unis
<b>PDS</b>	: Président de la délégation spéciale
<b>PLU</b>	: Plan Local d'Urbanisme
<b>PND</b>	: Plan national de développement
<b>PNUD</b>	: Programme des Nations Unis pour le Développement
<b>PP</b>	: Perception principale
<b>PPA</b>	: Percepteur principale assignataire
<b>SSD</b>	: Service sanitaire de district
<b>TAFB</b>	: Taxe annexe à l'impôt foncier sur les propriétés bâties
<b>TP</b>	: Trésor public
<b>ZAP</b>	: Zone d'administration pédagogique

## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau 1</b> : Eléments de recettes et Mécanismes de collectes .....	31
<b>Tableau 2</b> : Composition des recettes des communes urbaines et rurales (estimation) .....	31
<b>Tableau 3</b> : Le régime de contrôle.....	34

## LISTE DES FIGURES

<b>Figure 1</b> : Développement durable .....	14
<b>Figure 2</b> : Analyse du développement en basant sur l'IDH .....	19
<b>Figure 3</b> : Analyse du développement .....	20
<b>Figure 4</b> : Administration Territoriale de Madagascar .....	23

# INTRODUCTION

L'Administration publique se montre comme des moyens, des structures pour le maintien de l'ordre (économique, juridique, politique et social), permettant de garantir l'intérêt général<sup>1</sup>. Dans cette optique, l'Administration publique est basée sur le respect des procédures administratives, sur la régulation et la conformité objective aux règles et aux textes. A Madagascar, l'Administration publique désigne l'ensemble des organes et des personnels qui ont en charge la gestion des activités publiques et des services publics.

D'après tous ces critères, l'Administration publique peut percer les processus de satisfaction croissante des besoins ; en d'autre terme elle peut conduire vers le développement. Ce mécanisme est un peu abstrait, en constatant que chaque pays du monde a sa propre Administration Publique, mais il y a la distinction entre les pays développés et les pays sous-développés.

Le problème en général se porte sur la relation d'interdépendance de ces deux éléments (Administration publique et développement) : l'Administration publique, outil indispensable au développement. De cette situation, nous menons à mieux considérer la question plus pertinente : est-ce qu'une Administration publique peut contribuer à accélérer le processus du développement économique et social ?

L'Administration publique en tant qu'outil à la gestion des activités et des services publiques consiste à gérer tous les territoires de l'Etat (un Etat s'organise en vue de transférer des compétences et des ressources aux échelons locaux). Il est important de noter que la décentralisation budgétaire tient une place considérable dans les processus de la décentralisation pour le transfert de ressource par l'Administration publique, puisque la bonne gérance des ressources par l'Administration publique conduit au développement.

Afin que tout cela implique l'importance de l'Administration publique au développement, la canalisation de la décentralisation vers l'harmonisation de l'administration publique et la décentralisation efficace emmènent le développement. Pour mieux négocier avec ces problèmes et pour bien diriger notre étude, de nombreuses questions se posent :

- Quelles sont les caractéristiques d'une administration publique ?
- L'Administration publique est-elle indispensable au développement d'un pays ?

---

<sup>1</sup> En administration publique, c'est la finalité collective de l'action de l'Etat. Elle renvoie à l'idée d'un « bien commun » qui, pour être réalisé, transcende les intérêts particuliers.

- Est-ce que la décentralisation fait partie des sources de stabilité de l'Administration publique ?
- La décentralisation conduit-elle au développement économique et social d'un pays ?

Généralement, la science administrative permet d'évaluer les choix des normes et des objectifs politiques (meilleure méthode entraînant l'efficacité de l'Administration publique et cette dernière conduite à l'objectif).

En atteignant les objectifs : des processus de transformation et des changements (structurels, institutionnels, mentalités, etc. ...) s'opèrent en longue durée ; tous ces critères personnifient le développement.

Pour un développement économique, à partir de la décentralisation, l'essentiel des institutions à vocation économique se situe au niveau régional<sup>2</sup>. Du fait que l'espace économique s'élargit, les collectivités locales ont du mal à prendre en charge les problèmes de développements économiques avec efficacité faute de moyens financiers et de personnels<sup>3</sup>.

Le développement nécessite une bonne maintenance des ressources publiques. Ce qui nous mène à concrétiser l'hypothèse de notre étude : la gouvernance et la bonne gestion publique sont des facteurs nécessaires pour assurer le processus du développement.

Il est nécessaire de préciser que du point de vue de la nouvelle gestion publique, la décentralisation du système administratif fait partie de ses principes et se présente avec le concept de la délégation et de la gestion opérationnelle au niveau le plus bas (en d'autre terme : transfert de compétence et transfert de ressource). Il y existe un autre principe important dont la séparation des rôles entre décision stratégique (politique) et décision opérationnelle (administration).

Ces deux points expliquent les éléments importants de la décentralisation sous l'angle de la nouvelle gestion publique. Cependant, pour mieux rédiger l'analyse de notre hypothèse, il est essentiel de concevoir que : l'Administration publique efficace peut accélérer le processus de développement, l'Administration publique présente des impacts sur les décisions politiques, la décentralisation conduit à l'efficacité de l'Administration publique et le principe à la base de la décentralisation (liberté locale) génère le développement.

---

<sup>2</sup> LAFORE Robert, MAYNART Bruno, et al. *L'Etat et le besoin*, l'économie sociale, étude vivante, 1981, p.78

<sup>3</sup> Composé d'élus non professionnels pour le pouvoir de décision.

Par exemple : un maire est simplement élu par son célébrité et peut être qu'il n'a pas de connaissance suffisante des comportements exigés par l'administration publique dans l'exercice de sa responsabilité.

En se basant sur les différentes théories sur l'administration et le développement, nous essayerons d'en déduire les idées essentielles. Ainsi, pour mieux réaliser ce travail, nous faisons appel à la méthode déductive.

Pour permettre de répondre à notre question générale et de bien appréhender le thème, nous avons choisi d'effectuer dans une première partie une approche théorique. Nous nous intéresserons au concept de base : fondement théorique sur l'administration publique et aussi sur le développement. Dans une deuxième partie, nous effectuerons une analyse de la situation à Madagascar. Nous allons exposer les réalités de l'Administration publique Malgache face au développement à travers la décentralisation.

## **Première partie: CONCEPTS THEORIQUES**

Dans cette première partie, nous essayerons de se familiariser avec les concepts de bases de l'Administration, du développement et de la décentralisation.

D'une part, en parlant d'Administration, il est essentiel de mettre l'accent sur quelque théorie de l'Administration publique. De cela, nous commencerons cette première partie par l'analyse des concepts sur l'Administration (chapitre 1). A l'instar, les liens entre l'Etat et l'Administration (section 1), l'administration et le pouvoir politico-économique (section 2), la place de l'Administration face à la décentralisation (section 3).

D'autre part, pour mieux cerner les idées concernant le développement, nous terminerons cette première partie par l'analyse de quelques concepts sur le développement (chapitre 2). Cette analyse mettra en exergue ; la vision sur le sous-développement (section 1), le développement économique et social (section 2), la contribution de la décentralisation au développement (section 3).

## **Chapitre 1: Concept sur l'Administration Publique**

A la base de l'analyse des concepts sur l'Administration publique se trouve l'importance de la science administrative. C'est une science qui étudie le moyen d'assurer à l'Administration publique le meilleur rendement. Sous un autre angle, la science administrative se présente comme l'étude d'une même méthode d'organisation et de gestion de l'administration.

Les différentes analyses sur la théorie de l'Administration publiques font références sur l'étude de l'Administration publique aux Etats-Unis. Les origines de l'administration notamment la science administrative américaine peuvent survenir approximativement pendant la guerre de sécession<sup>4</sup> (1861-1865). L'objet était d'étudier de façon systématique le fonctionnement de l'Administration publique en vue d'apporter des améliorations.<sup>5</sup>

Il faut ajouter que la science administrative est aussi la branche de la science politique qui étudie l'organisation et le fonctionnement des administrations mais aussi les activités des administrateurs. De plus, cette science utilise la méthodologie en science social, mais il faut bien faire la distinction entre la science administrative et le droit administratif.<sup>6</sup> Dès lors, l'Administration publique est basée sur le respect des procédures administratives, sur la régulation et la conformité objective aux règles et aux textes.

Il est aussi important d'apporter une précision sur la différence entre administration et Administration. D'une part, au sens matériel «administration», avec un minuscule, il désigne le fait ou l'activité d'administrer, c'est-à-dire de gérer une affaire. D'autre part, au sens organique « Administration », avec une majuscule, il désigne l'organe ou les organes qui exercent l'activité (administrer ou gérer une affaire). Le mot « ADMINISTRATION » pris dans ses deux sens (sens matériel et sens formel ou organique) s'emploie aussi bien pour les

---

<sup>4</sup> La guerre de Sécession, plus communément appelée en Amérique du Nord «Civil War» (guerre civile) a déchiré les États-Unis pendant 4 ans et fait 617.000 morts parmi les combattants, soit bien davantage quaucune autre des guerres qui ont impliqué le pays, y compris les deux guerres mondiales. Elle s'est achevée sur l'abolition de l'esclavage, la consolidation des institutions américaines... et la ruine du Sud.

<sup>5</sup> Le choix de meilleures méthodes des facteurs de développement et de l'efficacité de l'Administration publique. La science administrative permet d'évaluer le choix des normes et des objectifs politiques, cela peut être expliqué par un schéma simplifié :

**Meilleur méthode → Efficacité de l'Adm → Objectifs**  
(améliorations)

<sup>6</sup> Le droit administratif nécessite beaucoup de référence avec le texte afin d'expliquer le fonctionnement de l'administration.

affaires privées (conseil d’Administration d’une société anonyme par exemple) que pour les affaires publiques (conseil de ministre).

A Madagascar, en droit public, au sens strict du terme et aussi le plus courant, quand nous parlons de l’Administration, avec une majuscule, le mot désigne l’ensemble des organes et des personnels qui ont en charge la gestion des activités publiques et des services publics. C’est ainsi que le mot « Administration » est synonyme de service public au sens formel ou organique du terme.

Toutes ces idées évoquent les éléments de base des concepts sur l’Administration publique, en outre, certaines idées essentielles méritent d’être considérées pour mieux cerner cette notion. Nous allons voir respectivement : les précisions sur les liens entre l’Etat et l’administration, l’influence de l’administration sur les différents pouvoirs (politique et économique), l’apport de la nouvelle gestion publique sur l’Administration et nous terminerons avec la position de l’Administration à l’égard de la décentralisation.

## **Section 1: L'Etat et l'Administration Publique**

Commençons par examiner les différentes définitions de l'Etat pour mieux ressortir les relations avec l'Administration publique.

D'après **Karl Marx**<sup>7</sup> (1818-1883), l'Etat est une organisation politique aux services des classes dominantes. L'Etat est basé sur la force et il protège l'intérêt des classes dominantes. La fonction principale de l'Etat est une fonction de domination politique. De ce fait, il évoque que l'administration publique est subordonnée au politique. Alors l'Administration publique n'est pas autonome.

Selon **Max Weber**<sup>8</sup> (1864-1920) « L'Etat (Etat moderne de type occidentale) est définie comme la structure ou le groupement politique qui revendique avec succès le monopole de la violence physique légitime ». L'Etat est une organisation politique qui est différenciée de l'autre organisation comme l'église. En d'autre terme, l'Etat est comme une entreprise politique lorsque, et tant que, sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application du règlement, le monopole de la contrainte physique légitime. L'Etat coordonne et contrôle un territoire. Par ailleurs, il a confirmé qu'une activité sociale (en particulier l'activité du gouvernement) est orienté politiquement et qui a pour objet d'influencer la direction des groupements politiques<sup>9</sup>. Dans son analyse de la bureaucratie<sup>10</sup>, il faut situer son modèle dans le cadre général de la conception de l'Etat et de la politique. Le type de domination légale<sup>11</sup> est la direction administrative bureaucratique.

---

<sup>7</sup> Philosophe, économiste et militant politique allemand d'origine juive. Karl Marx débute par une activité de journaliste dans la "Gazette rhénane". Sa doctrine philosophique part de l'homme comme être agissant et non comme être pensant. Il critique la religion et l'Etat, qui sont des réalisations imaginaires, et substitue la conscience humaine à la conscience divine. Karl Marx développe une philosophie basée sur la lutte des classes (exploitants et exploités) qui est le moteur de l'histoire.

<sup>8</sup> Économiste, sociologue et philosophe allemand (Erfurt 1864-Munich 1920). Max Weber fait aussi partie des fondateurs de la sociologie moderne, qui analyse le mode de fonctionnement et la finalité de la société industrielle. C'est l'auteur qui a développé le concept de l'administration publique d'une manière complète, c'est-à-dire sa théorie constitue le point de départ par la recherche et étude de l'administration publique depuis 1971 jusqu'à aujourd'hui.

<sup>9</sup> La politique comprend tout ce qui a créé les groupements politiques, c'est-à-dire, à l'intérieur de l'Etat. Pour M. WEBER, le moyen de la politique est la force.

<sup>10</sup> BLAN Roter utilise le terme bureaucratie (sur la base du travail de Max WEBER) pour désigner un type particulier d'organisation. D'après lui, c'est le type d'organisation dont le but est d'accomplir des tâches administratives sur une large échelle grâce à la coagulation systématique du travail de plusieurs individus.

<sup>11</sup> WEBER Max considère la domination comme la chance de trouver des personnes prêtes à obéir à un ordre définit au préalable. Cette définition peut être appliquée à toute sorte de situation mais non pas seulement dans la politique. La domination est également liée à la légitimité, d'où M.WEBER a proposé sa typologie de « domination légitime ».

« Nous entendons par domination la chance, pour des ordres spécifiques (ou pour tous les autres), de trouver obéissance de la part d'un groupe déterminé d'individus. Il ne s'agit cependant pas de n'importe quelle chance d'exercer puissance et influence sur d'autres individus»<sup>12</sup>. D'après Max WEBER, il existe 3 types de dominations :

- Le type de domination traditionnelle fondée sur la croyance quotidienne basée sur la sainteté. Par exemple à Madagascar, ce type de domination existe dans certaines régions : *Ampanjaka, Tangalamena*. Dans un pays comme Madagascar, il y a une coexistence du pouvoir légal rationnel et du pouvoir traditionnel.
- Le type de domination propre aux Etats moderne, c'est-à-dire le pouvoir légal rationnel fondé sur la croyance en la légalité des règlements, des arrêtés et du droit de donné des directives (exercer la domination par des moyens).
- Le type de domination charismatique fondé sur la soumission extraordinaire liée au caractère sacré, à la valeur exemplaire d'un individu. L'exemple du cas d'Hitler confirme ce type de domination.

Puis, Max WEBER a souligné que le disfonctionnement de l'administration est due au non-respect des conditions d'existence et des catégories du pouvoir légal rationnel. Mais aussi, il est important de noter que l'Administration publique est exposée à un double contrôle (contrôle interne -contrôle du gouvernement- et contrôle externe -contrôle du parlement-).

Dans un autre optique, l'Etat est une forme d'organisation politique au sein de la société, un mode d'organisation sociale territorialement défini et c'est également un ensemble d'institution. L'Etat est une entité abstraite, c'est la raison pour laquelle les agents de l'Etat doivent avoir des compétences solides en matière d'administration publique pour mener à bien l'exercice de responsabilité pour atteindre les objectifs décidés par les décideurs politiques. Cela montre la relation importante entre ces deux entités (Etat et Adm).

Après avoir exposé les liens entre l'Etat et l'administration, nous allons voir la relation de l'Administration avec le pouvoir politique et économique.

---

<sup>12</sup> WEBER Max, *Economie et société. Les catégories de la sociologie*, les classiques, vol. 1, Paris, 1971, p. 313

## **Section 2: L'administration et le pouvoir politique et économique**

### **1. Administration et pouvoir politique: « Le rôle de l'Administration publique »**

Une manière d'entamer les problèmes de rapport entre administration et politique consiste à postuler la séparation entre ces deux entités et éventuellement à postuler la neutralité politique de l'administration publique (fondé sur le principe de séparation de pouvoir). L'Administration publique n'a que des fondations d'exécutions, qu'elle accomplit pour les concepts du gouvernement. Elle ne participe pas à la création des normes (fonctions législatives) et ne participe non plus au conduit de la politique de l'Etat (fonction gouvernementale). L'Administration publique détermine le moyen pour atteindre les objectifs fixés par la politique : la politique définit la finalité tandis que l'administration publique cherche les solutions les plus efficaces pour atteindre les objectifs par la politique.

Par ailleurs, l'Administration contribue à l'exercice du pouvoir de décision face à la préparation et à l'exécution de la politique qui est établi. « La fonction de l'administration expliquent son emprise sur les autorités politiques, notamment sur l'exécution, qui est très perméable à son influence »<sup>13</sup>.

### **2. Administration et pouvoir économique**

Les interventions économiques et sociales de l'Etat ont un aspect de besoin politique spécifique pour gérer le domaine socio-économique. D'où la nécessité de l'action de l'administration dans l'exécution de la politique économique et sociale. L'Etat peut spécifier de divers types d'actions économiques, nous pouvons opérer une distinction entre le pouvoir économique central et les pouvoirs économiques locaux. Ces deux pouvoirs forment l'administration économique de l'Etat.

D'une part, le pouvoir économique central est constitué par le gouvernement et le parlement. Ils ont pour attribution principale : l'efficacité de décision économique. Pour cela, le ministère de l'Economie et des Finances ont un rôle prédominant : « Il contrôle, en effet, l'ensemble des fonds publics et pour ce faire, il a la mainmise sur des institutions très importantes comme le Trésor public »<sup>14</sup>. D'autre part, les pouvoirs économiques locaux sont constitués des différentes organes comme : région, commune, département, ... Mais cela

---

<sup>13</sup> CHAUVIN Francis, *Administration de l'Etat*, Mémentos Dalloz, Paris, 1990, p.5

<sup>14</sup> LAFORE Robert, MAYNART Bruno, et al. *L'Etat et le besoin*, l'économie sociale, étude vivante, 1981, p.77

dépend de la technique d'intervention locale de l'Etat. Par exemple ; à Madagascar, les collectivités locales se présent comme suit : les régions, les communes, les provinces<sup>15</sup>. Les pouvoirs économiques locaux ont pour fonction : soit la préparation de la décision, soit l'exécution. Cela montre aussi l'importance de l'administration économique.

Il est essentiel de noter que c'est à partir de la relation entre l'Administration et ces deux types de pouvoirs (politique et économique) qu'a été fondée la base des principes de la nouvelle gestion publique<sup>16</sup>.

### **3. Administration et Nouvelle Gestion Publique (NGP)**

La nouvelle gestion publique est développée à la fin des années 90 dans le cadre de la mondialisation, enfin de remédier à la crise de finance publique de certains pays développés. Plusieurs outils de la NGP ne sont pas nouveaux et ont été développés dans les sciences économiques.

La nécessité de l'Etat d'augmenter l'efficacité et l'augmentation de l'efficience (adéquation entre moyen et résultat) devient une préoccupation centrale des pays en voie de développement comme Madagascar, d'où le travail sur la nouvelle gestion publique.

Les principes de la NGP mettent l'influence sur l'administration et que nous pouvons les résumés en quatre points :

- Séparation des rôles politiques et de l'administration (décision stratégique –politique- et décision opérationnelle –administration-)
- Décentralisation du sujet Administratif
- Administration amincies et hiérarchies réduites
- Orientation vers le marché

Il est important de remarquer que le principe de la NGP peut être varié selon les pays qui l'appliquent et selon le type de gestion que nous voulons apporter.

Nous avons exposé la relation de l'administration entre le pouvoir politique et économique, avec une précision sur la nouvelle gestion publique ; maintenant nous allons voir la position de l'administration vis-à-vis de la décentralisation.

---

<sup>15</sup> Constitution de la Quatrième République, Article 143

<sup>16</sup> C'est une mode de gestion privée apporté sur la gestion publique. Elle constitue une adaptation des modes de gestion privée dans le secteur public.

### **Section 3: L'Administration et la décentralisation**

La décentralisation est la manière de confier un pouvoir d'administration à une autorité élue par la population, c'est une organisation territoriale de l'Etat. L'Etat s'organise en vue de transférer des compétences aux échelons locaux. La décentralisation est l'une des techniques d'intervention de l'Etat localement, en se basant sur le partage, le transfert de compétence et des ressources (mais il y a aussi la déconcentration).

D'après cette idée introductory sur la décentralisation, nous pouvons constater que « tout mouvement de décentralisation a des incidences sur l'administration de l'Etat »<sup>17</sup>. Face à l'élargissement de l'espace, l'Etat a intérêt à faire appel à une redistribution des compétences aux collectivités territoriales<sup>18</sup> pour la gestion des affaires locales. Mais cette redistribution reste limitée pour assurer le maintien de la prééminence de l'Etat. La décentralisation a permis aux services de l'Etat de renoncer à certaines tâches pour se charge de nouvelle notamment dans le domaine économique et social. De plus, les mesures de décentralisation reflètent un partage des attributions entre l'Etat et les collectivités territoriales. De ce fait, la décentralisation peut avoir trois dimensions : administrative, politique et budgétaire. En se concentrant sur la décentralisation administrative, elle peut prendre trois formes principales : la délégation se présente comme le transfert d'un pouvoir de décision à des instances semi autonomes qui ne sont pas complètement contrôlées par l'Etat, mais qui doivent lui rendre des comptes. Nous pouvons prendre comme exemples les entreprises publiques ou les organismes publics de logement ou de transport. Ensuite, il y a la dévolution qui se caractérise par la modalité de transfert probablement la plus proche de ce que nous entendons généralement par décentralisation. Elle comprend le transfert du pouvoir de décision à des collectivités publiques territoriales juridiquement et politiquement autonomes en matière budgétaire et de gestion. Dans ce rapport c'est de dévolution qu'il s'agit quand nous parlons de décentralisation. Enfin, la déconcentration est le transfert de fonctions décisionnelles, financières et de gestion définies à des services techniques présents sur le terrain, mais dépendant directement des ministères centraux.

En outre, la déconcentration est un aménagement de la centralisation, ce qui explique qu'il y a exigence que toutes les compétences fussent exercées par les organes centraux. La

---

<sup>17</sup> CHAUVIN Francis, *op. cit.* , page 17

<sup>18</sup> Groupement humain, rattaché à une fraction de territoire possédant des intérêts à défendre en vertu de la personnalité juridique qui lui est reconnue

subordination des autorités déconcentrées aux organes centraux est assurée par le pouvoir hiérarchique qui peut se présenter sous deux aspects :

- Sur les hommes : les autorités déconcentrées dépendent du pouvoir central pour leur nomination, leur carrière (avancement et sanction disciplinaire) et aussi leur révocation
- Sur les actes : le supérieur hiérarchique peut donner des instructions à ses collaborateurs, approuver, modifier ou annuler leurs décisions

Concernant les compétences, celles des autorités déconcentrées sont variables, à citer : matériellement, territorialement et juridiquement.

De ce fait, sur le plan théorique, les rapports entre décentralisation et déconcentration ont fait l'objet d'interprétations opposées. Il est souvent admis que ces deux techniques sont complémentaires et se développent simultanément pour qu'il y a maintien d'équilibre entre les pouvoirs des élus locaux et ceux des représentants de l'Etat (en d'autre terme, pour qu'il y a un bon fonctionnement ou une efficacité de l'administration).

Par ailleurs, sur le plan pratique, il apparaît que la décentralisation suscite à la fois des mesures de déconcentration et de reconcentration. Son extension provoque une redistribution des compétences étatiques au profit des autorités déconcentrées (consiste à placer dans les administrations locales des représentants du pouvoir central qui agissent en son nom). La décentralisation est toujours caractérisée par les collectivités territoriales décentralisés qui sont variées, « dans le cadre de chaque région ou département, on observe en revanche une reconcentration des pouvoirs »<sup>19</sup>.

Tous ces points nous montrent l'importance des relations entre l'Administration et la décentralisation et aussi la position de l'Administration à l'égard de ce type de technique d'intervention de l'Etat localement. La décentralisation peut conduire à l'efficacité de l'Administration publique.

Ce premier chapitre nous a permis d'apporter des analyses sur les concepts théoriques de base concernant l'administration publique, et nous allons continuer par le chapitre deux pour comprendre les concepts de base sur le développement.

---

<sup>19</sup> CHAUVIN Francis, *op. cit.* , p.18

## Chapitre 2: Concepts sur le développement

D'une manière générale, le développement est l'ensemble des processus de transformations: institutionnelles, changements de mentalité, structurelles (le développement s'opère en longue durée). En outre, le développement d'un pays est toujours conditionné par l'existence d'un ordre politique, économique, juridique et social préétabli permettant de garantir la sécurité des personnes et de leurs biens.

Quelques auteurs proposent la définition du développement, d'après **Paul BAIROCH**<sup>20</sup> (1930-1999) : « le développement est le changement social, économique, technique et institutionnel lié à une augmentation du niveau de vie et à une évolution technologique et organisationnelle ».

Dans une autre vision, selon **François PERROU**<sup>21</sup> (1903-1987) : « le développement est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population, la rendant à faire croître cumulativement et durablement son produit réel et globale »

De ces définitions, nous pouvons en tirer que le développement dépend de la situation de chaque pays. Il peut donc y avoir des différences entre les pays. En effet, il y a les pays développés et les pays en développement. Les principales causes de cet écart se basent sur les progrès techniques.

Or, d'après ces quelques définitions ci-dessus, le domaine économique, le domaine institutionnel et le domaine social tiennent aussi une place importante dans le processus de développement. Alors, une bonne technique d'intervention de l'Etat en fonction de l'Administration publique s'avère primordiale.

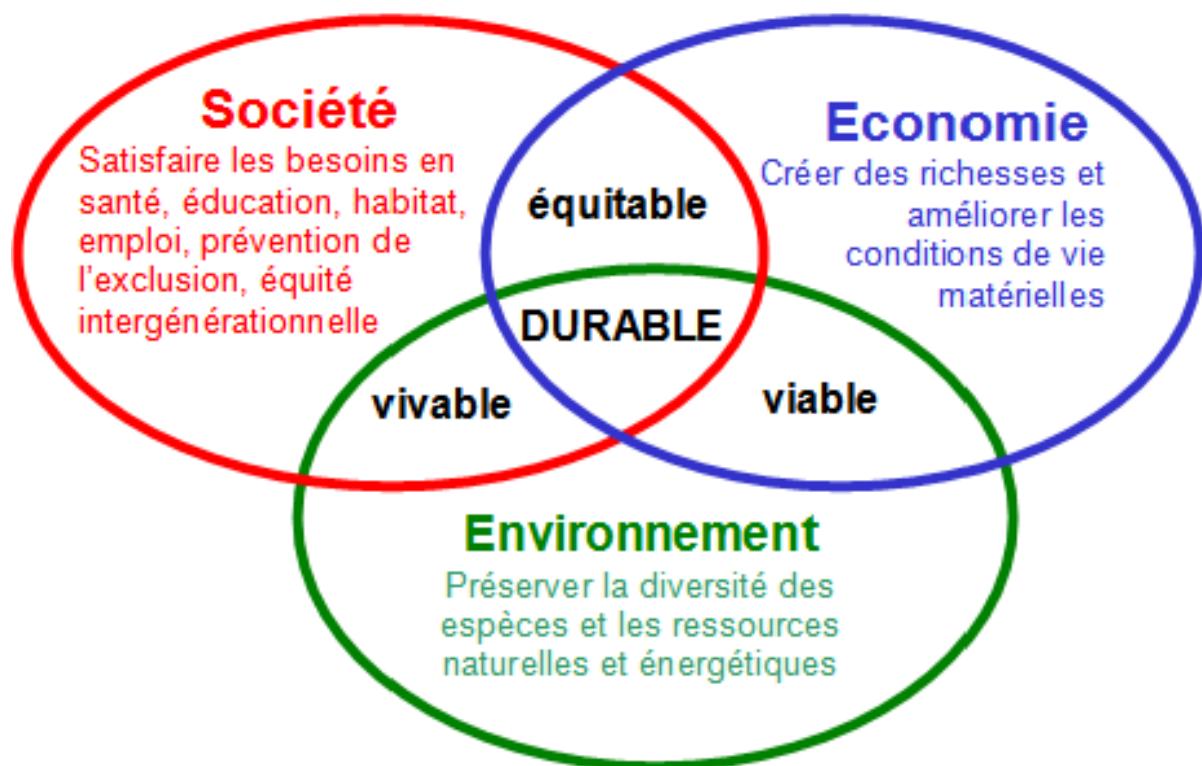
---

<sup>20</sup> BAIROCH Paul, né à Anvers en 1930 et décédé à Genève en 1999, est un des grands historiens économistes de l'après-guerre. Économiste belge, docteur ès sciences économiques et professeur agrégé à l'université de Bruxelles, il exerça les fonctions de conseiller économique au sein du GATT (organisme préfigurant l'Organisation mondiale du Commerce), avant d'enseigner à l'université Sir-Williams de Montréal. Considéré comme un des maîtres de l'histoire économique contemporaine, il se passionna pour l'économie régionale, puis consacra l'ensemble de son œuvre à l'analyse des sociétés industrielles et à l'étude des processus de développement du tiers-monde.

<sup>21</sup> Né à Lyon, agrégé de sciences économiques, François Perroux est professeur à la faculté de droit de Lyon, puis à Sciences po et au Collège de France. Il n'appartient à aucune grande école de pensée. Sévère à l'égard de Keynes, fasciné par Marx tout en récusant son approche de la société, peu aimable envers les libéraux et Adam Smith, il s'inscrit dans la lignée schumpétérienne tout en s'en distinguant.

Il est essentiel de noter la notion de développement durable, c'est un développement à la fois économique, social et écologique. Il y a une bonne base de structure économique, un bon fondement de la cohésion sociale et une harmonisation des activités humaines à l'environnement. De ce fait, le développement a un aspect multidimensionnel. De cela, **BRUNDTLAND GRO HARLEM**<sup>22</sup> (1939-...) a évoqué en 1970 : « un développement qui satisfait les besoins des générations actuelles sans compromettre les capacités des générations à venir en satisfaisant les leurs ». Il est bien de noter que la notion de développement durable est apparue pour la première fois en 1987, dans le rapport aux Nations Unies de Mme Gro Harlem Brundtland, alors premier Ministre norvégien, que nous avons énoncé ci-dessus. Le schéma précédent nous éclaircira plus l'idée sur cette notion de développement durable.

**Figure 1 : Développement durable**



**Source1 :** PERRIN Dominique, *Les enjeux du développement durable en région Centre*, Insee Centre Info n° 186, Mars 2013, p.1

<sup>22</sup> Femme politique norvégienne, elle a été trois fois Premier ministre de son pays. Gro Harlem Brundtland est née le 20 avril 1939 à Oslo. Elle obtient son doctorat de médecine à l'université d'Oslo en 1963 et un master en santé publique à Harvard en 1965. De retour à Oslo, elle travaille au ministère de la Santé dans les hôpitaux et les services de santé scolaire de la ville. Membre du Parti travailliste, elle occupe le poste de ministre de l'Environnement de 1974 à 1979, et est élue au *Storting* (Parlement) en 1977. Élu vice-présidente du Parti travailliste en 1975, elle en devient la présidente en 1981.

Les modes de production et de consommation doivent respecter l'environnement humain ou naturel et permettre à tous les habitants de la Terre de satisfaire leurs besoins fondamentaux : se nourrir, se loger, se vêtir, s'instruire, travailler, vivre dans un environnement sain. Contrairement à ce que croient beaucoup de gens, ce concept ne se limite pas à une prise de conscience écologique, mais vise à instaurer un meilleur équilibre entre la dimension économique, sociale et environnementale du développement.

A partir de ces idées, pour mieux comprendre les notions de base du développement, nous allons analyser successivement : la situation du sous-développement, la réalité du développement économique et social, et la relation entre le développement et la décentralisation.

## **Section 1: Le sous-développement**

Le sous-développement reflète des faiblesses des secteurs clés et des dysfonctionnements dans certains domaines (économique, institutionnel, social,...). Les pays sous-développés sont qualifiés de pays du tiers monde, en d'autre terme les pays anciennement colonisés. Il y a aussi d'autres appellations des pays sous-développés: « pays pauvres », « pays du tiers-monde », « pays en voie de développement » ou « pays non industrialisés ». Ces appellations montrent déjà quelques caractéristiques essentielles des pays sous-développés. D'une manière générale, les pays sous-développés se présentent comme les pays qui ont des aspects contraires aux pays développés.

Pour plus de précision, le sous-développement est l'état d'un pays caractérisé par la médiocrité du niveau de vie moyenne (traduit notamment par une faible consommation alimentaire, à laquelle s'ajoute des problèmes de malnutrition et de famine, une faible espérance de vie, un taux encore élevé d'analphabétisme), auquel nous pouvons fréquemment associer une forte croissance de la population, une répartition particulière des divers secteurs de l'économie (secteur rural très important) et une composition spécifique de la balance commerciale. Cette idée peut mettre en évidence les caractères clés du sous-développement.

Mais pour ne pas se perdre dans l'analyse de cette notion, il faut mettre l'accent sur quelques idées : d'une part, « pays sous-développés ne signifie pas pays dont la civilisation est inférieure, ou moins humaine que celles des pays dites développés »<sup>23</sup> et d'autre part, « pays sous-développés ne signifie pas simplement pays colonisés »<sup>24</sup>. De lors, le problème de sous-développement est celui du retard dans l'utilisation des techniques modernes de production.

Quelques signes de sous-développement sont aussi à noter :

- La faible production de biens et services (pénurie de terre, absence de capitaux, de technique et de moyens modernes de production, stagnation de la production)
- Les aspects sociaux (le chômage, la corruption dans l'administration, l'incapacité du gouvernement à choisir un système favorable au développement, l'instabilité gouvernementale et des responsables administratifs)

---

<sup>23</sup> TURIN Laurent, *Combat pour le développement, développement et civilisation*, Ouvrières, Paris, 1965, p.31

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.32

- Les caractéristiques de l'économie (économies dualistes, des économies désarticulées et ce sont des économies dominées)

Le sous-développement n'est pas seulement caractérisé par des structures économiques, mais aussi par des structures socioculturelles qui sont à la fois cause et effet de ce sous-développement.

Tous ces idées mènent à mieux cerner le concept de base du sous-développement, mais à titre de réflexion **G. MYRDAL** a exprimé : « L'avenir n'est pas un destin aveugle ; au contraire, il est placé sous notre responsabilité. [...] Nous avons la liberté de réajuster nos politiques et, ce faisant, de faire dévier et de modifier les tendances »<sup>25</sup>.

Après ces notions sur le sous-développement qui nous ont permis de mieux situer l'essentiel sur le concept de développement, nous allons voir le développement économique et social.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.29

## **Section 2: Le développement économique et social**

Le domaine économique constitue la base des processus de développements. Cependant, c'est dans ce domaine que nous observons plus de disfonctionnement et de déséquilibre. De cela, le développement ne s'est pas toujours réalisé pour les plus grands profits des hommes.

### **1. Le développement sur le plan économique**

Les déséquilibres économiques nécessitent une orientation du développement, une analyse des déséquilibres dans les pays industrialisés et aussi au niveau mondial, pour qu'il y a un développement économique. « La disparité entre le niveau de vie des pays riches et celui des pays pauvres s'est aggravée depuis la dernière guerre mondiale »<sup>26</sup>, cause est le partage inégale du progrès technique. Le développement économique, partout dans le monde, est toujours basé sur l'évolution de ce progrès technique et sur la spécialisation dans un domaine, ce qui reflète à l'idée de **David RICARDO**<sup>27</sup> (1772-1823): « Chaque pays doit se lancer dans le domaine où ils sont doué ».

De ce fait, pour qu'il y ait développement économique, la nécessité et la raison d'une organisation volontaire de l'économie sont essentielles. Puisque, chaque pays a sa propre réalité alors ils doivent adopter ces propres systèmes mais non pas par l'imposition par l'extérieur. D'où l'importance de l'implantation d'une bonne technique au niveau de l'Administration publique et celle de la décentralisation se montre efficace.

### **2. Le développement sur le plan social**

Non seulement le domaine économique mais le domaine sociale est aussi important dans ce notion de développement. Le développement social s'explique en générale par le niveau de consommation, d'assistance sanitaire et le niveau éducatif. Nous pouvons constater que ces critères mettent la différence entre les pays développés et sous-développés.

En se référant à l'analyse des organismes internationaux, les pages de chiffres des annuaires statistiques de l'ONU expriment que les pénibles réalités sont « l'inégalité devant la faim,

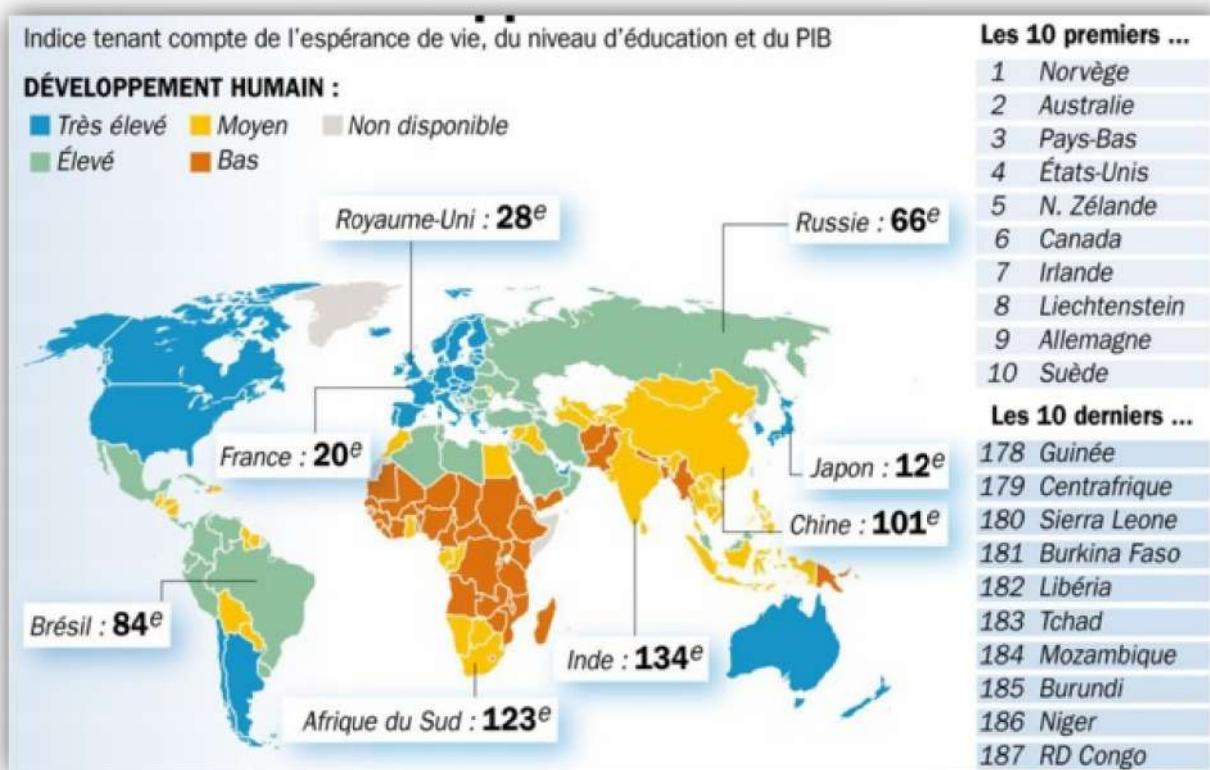
---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p.164

<sup>27</sup> Economiste anglais, a également été agent de change et député. Fils d'un riche banquier juif, Ricardo a appris très tôt le fonctionnement de la finance, puisqu'il a rejoint son père à la Bourse de Londres à l'âge de 14 ans. Il déménage à Catacombe Park et se consacre à la politique et à l'économie. Entré au parlement britannique en 1819, il y siège jusqu'à sa mort en 1823. C'est à partir de 1799 que David Ricardo commence à étudier la théorie économique. Il découvre alors les théories d'Adam Smith et se positionne en faveur du capitalisme libéral.

inégalité devant la maladie, inégalité devant la vie »<sup>28</sup>. Le schéma ci-après montre l'inégalité selon l'indice de développement humain.

**Figure 2 : Analyse du développement en basant sur l'IDH**

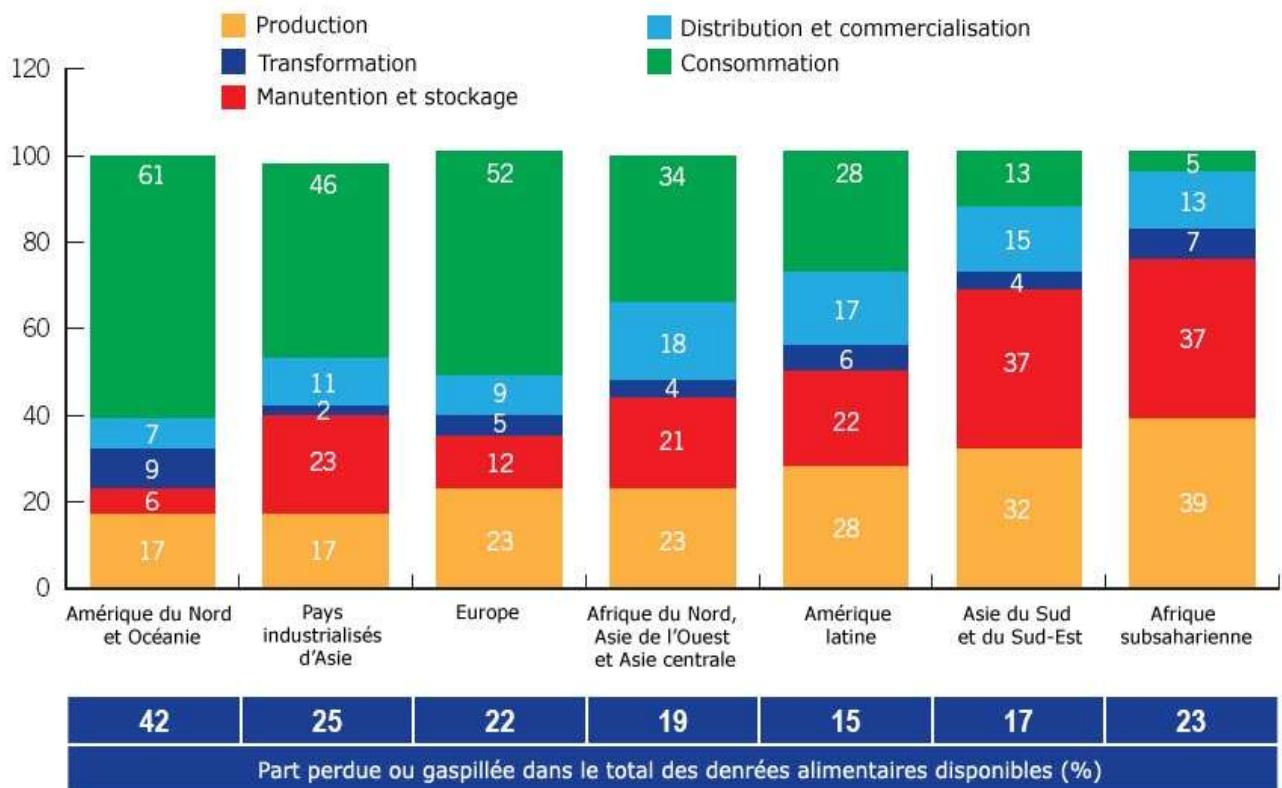


**Source2 :** MALIK Khalid, *L'essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié*, Rapport sur le développement humain 2013, PNUD, p.42

En outre, chaque pays a ses propres points forts (production, transformation, consommation, abondance en ressource pour des matières premières,...) qui mettent la différence entre chaque pays sur le développement économique mais aussi social. Cette optique entraîne généralement d'inégalité dans le monde qui mène à mettre les caractéristiques spécifiques entre les pays développés et sous-développés. Cette notion d'inégalité tient une place importante dans l'analyse du développement. Pour être réaliste et pour mieux mener d'explication, le schéma ci-après montre les spécificités des différents pays du monde.

<sup>28</sup> TURIN Laurent, *op.cit.* , p.165

**Figure 3 : Analyse du développement**



**Source3:** BANQUE MONDIALE, *Risques et opportunités. La gestion du risque à l'appui du développement Risques et opportunités*, Rapport sur le développement dans le monde 2014, Abrégé, p.9

**Note :** Part en % des kilocalories perdues et gaspillées, 2009. Du fait des arrondis, les totaux ne correspondent pas forcément à 100.

D'après ces idées, la participation de la population dans différents domaines important (économique) et leur assurance dans leur sécurité dans différentes critères (social) sont à considérer pour qu'il y ait vraiment développement économique et social. Cependant, le développement au niveau de ces deux optiques nécessite l'efficience de l'Administration publique dans ses attributions principales. Cela implique la nécessité d'une technique d'intervention de l'Etat pour mobiliser la population.

Nous allons voir ci-après la relation entre le développement et l'organisation territoriale de l'Etat ou la décentralisation.

### **Section 3: Le développement et la décentralisation**

Le développement nécessite un système administratif bien adapté, une transformation institutionnelle adéquate. Ces critères reposent sur la compétence de l'Etat. L'efficacité de l'intervention de l'Etat peut conduire à un développement, nécessaire est l'appelle à la décentralisation.

La décentralisation peut favoriser la participation de la population pour mieux voir la réalité telle quelle et pour agir efficacement. Elle va permettre à l'Etat de se spécialiser dans des différents domaines puisque chaque collectivité territoriale décentralisée peut avoir de spécialisation différente.

Comme le cas de Madagascar, par exemple, la partie nord de la grande île est réputée dans la production de vanilles, de girofles et de cacao tandis que la partie centrale se concentre dans la production de légumes et du riz. En installant une technique efficace d'intervention locale de l'Etat, cette différence peut conduire à l'augmentation de la production nationale.

Cela explique que la décentralisation peut être efficace dans le développement d'un pays. De plus, à partir de cette technique d'intervention de l'Etat, la résolution des problèmes : sur le niveau de consommation, sur l'assistance médicale et sur le niveau d'éducation, peut être simplifié et efficace en raison de la présence de représentant de l'Etat au niveau local pour mieux présenter la vraie réalité et la vraie décision efficace à prendre.

Tous ces points montrent qu'il y a une relation importante entre le développement d'un pays et la technique d'intervention locale de l'Etat en prenant la décentralisation. Cette technique peut mener à bien à un développement économique mais aussi social.

Nous avons vu que l'Etat et le pouvoir socio-économique sont en relation avec l'administration, ensuite l'analyse sur le sous-développement et sur le développement socio-économique. Nous avons porté notre analyse sur ces différents points pour mieux se familiariser avec les concepts de base sur la notion d'administration et du développement. Mais en nous basant sur notre thème de recherche, nous avons exposé aussi les liens étroits de la décentralisation avec l'administration publique et le développement d'un pays. Ce dernière nous mène à entamer la deuxième partie, nous proposons d'analyser le cas de Madagascar à partir de ces concepts fondamentaux. Pour mieux voir l'impact de la décentralisation, à Madagascar, sur l'Administration publique malgache et sur le développement de la grande île.

## **Deuxième partie: MADAGASCAR vis-à-vis de LA DECENTRALISATION**

Dans cette deuxième partie, nous allons essayer d'expliquer les réalités de Madagascar à partir des concepts théoriques que nous avons vus dans la première partie.

D'une part, nous allons voir l'organisation de l'administration malgache vis-à-vis de la décentralisation (chapitre 1). En premier lieu nous allons étudier les différentes collectivités territoriales décentralisées (section 1), les ressources financiers des CTD (section 2), et après il est nécessaire de voir la situation de l'Etat face à la décentralisation (section 3).

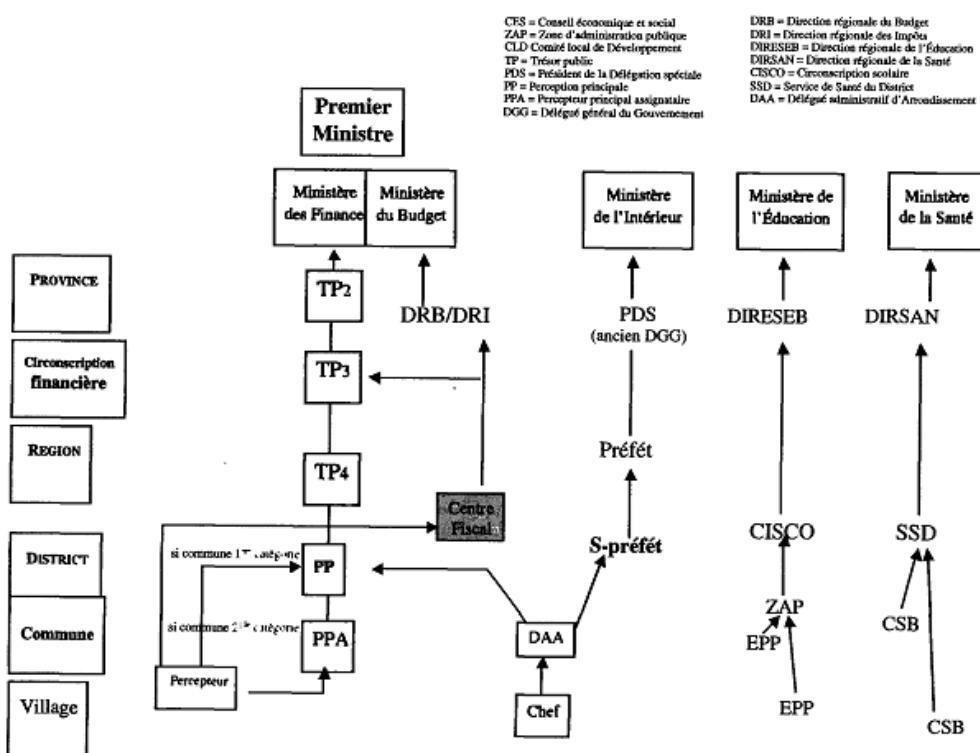
D'autre part, nous allons essayer d'exposer sur le développement de Madagascar face à la mise en œuvre de la technique de décentralisation (chapitre 2). Deux points méritent d'être traités : les méthodes et moyens dans la réforme de la décentralisation à Madagascar (section1) et ensuite les principales sources de problèmes de la décentralisation pour le cas de Madagascar (section 2).

## Chapitre 1 : Administration malgache et la décentralisation

A Madagascar, l'Etat se présente comme la base de l'administration sur toutes les attributions et les mises en œuvre des programmes.

L'Etat se définit juridiquement comme une personne morale de droit public, territoriale et souveraine<sup>29</sup>. L'administration de l'Etat se répartit entre, d'une part, une administration centrale composée de différents ministères siégeant dans la capitale et des services à compétence nationale et, d'autre part, une administration territoriale distribuée dans les diverses circonscriptions (services dits « déconcentrés ») dont la principale est la région (Madagascar est composé de 22 régions<sup>30</sup>, des circonscriptions administratifs au nombres de 119 districts et aussi des subdivisions administratives représenté par 17898 FKT). En dépit de la décentralisation des compétences au profit des collectivités locales opérée tant en matière de planification, d'autorisation d'occupation et d'utilisation des sols comme d'aménagement, le rôle de l'Etat demeure essentiel. Pour mieux comprendre l'administration territoriale malgache en générale, la figure ci-après la résume.

**Figure 4 : Administration Territoriale de Madagascar**



**Source 4 :** BANQUE MONDIALE (2004), *Décentralisation à Madagascar*, Washington: The World Bank, p.15

<sup>29</sup> LEIGNIEL Philippe, *la règle du jeu*, Avocats, Edition 2004, France, 2004, p.48

<sup>30</sup> Madagascar est composé de 22 régions dont Analamanga, Bongolava, Itasy, Vakinankaratra, Amoron'i Mania, Atsimo Atsinana, Haute Matsiatra, Vatovavy Fitovinany, Ihorombe, Alaotra Mangoro, Analanjirofo, Atsinanana, Betsiboka, Boeny, Melaky, Sofia, Androy, Anosy, Sava, Menabe, Diana et Atsimo Andrefana

Après avoir vu l'administration territoriale de Madagascar en générale, il faut passer par le préfet avant de voir l'élément de la décentralisation ; le préfet a un caractère important comme le gardien des intérêts nationaux et de charger d'assurer le respect de l'état de droit. Le préfet est ainsi en matière d'aménagement du territoire, de logement, notamment de logement social, de grandes infrastructures, de transports autoroutières, ferroviaires et aériennes, de télécommunications et d'énergie, comme de grands équipements. Il en est aussi de même en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine et de ses sites : protection du patrimoine urbain (secteurs sauvegardés, abords des monuments historiques, zones de protection du patrimoine architectural et urbain), protection des sites naturels. A ce titre, le préfet exerce plus particulièrement ce que l'on dénomme « un contrôle de légalité » sur la quasi-totalité des actes pris par les autorités locales décentralisées. Il s'agit là de la contrepartie des nouveaux droits et libertés donnés aux communes et aux régions, ainsi qu'à leurs divers établissements publics.

Cela mène maintenant à voir l'organisation de l'Administration malgache par rapport à la décentralisation. Pour mieux cerner cette idée, il faut voir les collectivités territoriales décentralisés.

## **Section 1 : Les collectivités territoriales décentralisées**

A Madagascar, la notion de collectivité a été définie sur la base d'une double signification: socio-économique et juridico-administrative. D'abord, elle traduit le regroupement de villages établis sur une portion d'un territoire et unis par des habitudes de production et de consommation apparentées. Ce regroupement a été par la suite organisé à l'initiative du gouvernement pour devenir des communautés structurées susceptibles d'être administrées.

De cela, dans une décentralisation, important est la mise en place des CTD (appelé aussi : collectivités locales) ; pour Madagascar, il y a : la région, la commune et la province<sup>31</sup>. Les collectivités locales sont des structures administratives distinctes de l'administration de l'Etat, qui prennent en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Elles ont le statut de personnalité morale, de compétences propres, un pouvoir de décision. Elles sont composées d'une assemblée délibérante élue (Conseil municipal, Conseil général et Conseil régional) et d'un pouvoir exécutif élu en son sein (maire et ses adjoints, présidents des conseils général et régional).

Pour bien appréhender la situation de l'Administration publique malgache, nous allons expliquer successivement l'attribution principale et le caractère essentiel de la région ainsi que ceux de la commune et de la province.

### **1. La région :**

Les missions des régions sont caractérisées par un rôle important en matière de développement économique, social et culturel.

Ses domaines d'action sont constitués par l'aménagement du territoire et la planification (participation à l'élaboration du plan national ; élaboration de son propre plan régional fixant ses objectifs économiques, sociaux et culturels ; signature de contrats de plan entre l'Etat et les régions recensant les actions qu'ils s'engagent à mener ensemble ; définition d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire), la formation (lycées, universités, formation professionnelle), et également l'action économique.

Les actes de la Région, en tant que collectivité territoriale décentralisée, sont soumis à un contrôle de légalité exercé a posteriori par le représentant de l'Etat au niveau de la province autonome qui défère, le cas échéant, l'acte devant la juridiction compétente. Les actes pris par le Chef de Région, en tant qu'autorité administrative déconcentrée, sont soumis au contrôle

---

<sup>31</sup> Selon la Constitution de la Quatrième République, Article 143

hiérarchique. Le Chef de Région, en tant que représentant de l'Etat, rend compte, de façon périodique, de ses activités au Gouvernement.

La région joue un rôle important dans la décision d'attribuer des aides directes aux entreprises, l'intervention des autres collectivités ne pouvant, en effet, que compléter les aides régionales.

## **2. La commune :**

Initialement, l'institutionnalisation des communes est davantage inspirée par la recherche d'un cadre territorial cohérent pour l'exécution d'un programme de développement économique que par l'expression d'un désir d'autonomie prescrite par la recherche d'une dynamique collective locale. L'adoption de l'institution communale comme collectivité de base ne s'est pas facilement réalisée au sein de la société malgache fortement enracinée et articulée autour de la communauté du *Fokonolona*<sup>32</sup>.

En effet, cette communauté génère en elle-même et par elle-même un mode spontané de gouvernement social traditionnel sous l'autorité d'un chef, le plus âgé de la communauté. En dépit de l'importance du *FKL* et de ses normes sociales, le gouvernement préconise des structures d'encadrement modernes permettant la mise en œuvre des actions au « ras du sol »<sup>33</sup>. Un processus de communalisation du territoire se met en marche progressivement. C'est ainsi que sont créés les premières communes rurales, regroupant les anciens *FKL* traditionnels ainsi que les premières communes urbaines, très largement inspirées du régime institutionnel colonial.

Les principales compétences de la commune sont : l'état civil, les fonctions de police, l'action sociale, l'enseignement (école primaire), l'entretien de la voirie, l'aménagement (zones d'activités, assainissement, protection des sites...), l'élaboration des documents d'urbanisme (la commune élabore et approuve les plans d'occupation des sols devenus les plans locaux d'urbanisme : ce qui permet au maire de délivrer des permis de construire au nom de la commune, et plus au nom de l'Etat), le logement, l'action économique (sous certaines réserves, la commune peut intervenir pour favoriser le développement économique par des aides indirectes notamment).

---

<sup>32</sup> Le *Fokonolona* désigne traditionnellement la communauté qui fonde la société malgache. Etymologiquement, nous entendons par ce terme la communauté d'individus (*olona*: individu, gens) issus de la même famille (*foko*: ethnie, et par extension on parle plus volontiers de famille de même parenté) et vivant dans une circonscription bien délimitée comme le village. C'est un espace de solidarité et de socialisation qui consacre la primauté du groupe sur l'individu. La théorie du pouvoir tire toutes ses sources des rapports qu'entretient l'individu avec le *Fokonolona* vis-à-vis duquel il est censé s'effacer.

<sup>33</sup> Les actions au « ras du sol » sont des actions conçues à partir d'un plan de développement national qui sont mises en œuvre à l'échelle de la commune par les relais locaux.

Les difficultés de fonctionnement des communes dans les premières années de leur existence tiennent en grande partie de l'insuffisance du personnel qui participe à l'administration communale (les élus manquent de compétence en matière d'administration des collectivités). Il est à noter que Madagascar compte en ce moment 1558 communes dont 45 sont classées urbaines et 1513 rurales<sup>34</sup>.

Les communes rurales sont subdivisées en communes rurales de première catégorie qui généralement correspondent à un chef-lieu de district et Communes rurales de deuxième catégorie qui correspondent à la majorité des communes du pays.

En parlant de commune, il faut passer par le maire. Il est un organe exécutif de la commune et aussi une collectivité décentralisée. En tant que tel, il est un rouage essentiel de la gestion communale, même s'il exerce un certain nombre de ses attributions sous le contrôle du conseil municipal (sans toutefois être responsable devant lui) et sous le contrôle administratif du préfet. D'une manière générale, le maire est seul chargé de l'administration courante de la commune. Il prépare et propose son budget et il ordonne les dépenses. Il exécute les délibérations du Conseil municipal.

Le maire, par suite de la décentralisation, est investi de pouvoirs extrêmement étendus en matière d'urbanisme<sup>35</sup>. C'est lui qui est compétent pour conduire la procédure d'élaboration du document d'urbanisme local le plus important, à savoir le plan local d'urbanisme (PLU).

Par ailleurs, il est personnellement compétent pour délivrer la quasi-totalité des autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols: autorisation de lotir; permis de construire et de démolir; déclarations de travaux et de clôture; certificats d'urbanisme et de conformité ; autorisations et actes relatifs à l'aménagement des terrains de camping et au stationnement; coupes et abattages d'arbres. Les permis de construire sont délivrés (sauf exception) par le maire, au nom de la commune ou au nom de l'Etat, selon que la commune est ou non dotée d'un PLU, ou éventuellement d'une carte communale, approuvée et exécutoire.

Le fonctionnement de la commune est caractérisé par l'encadrement de son autonomie financière par l'Etat même si elle dispose d'un budget propre et d'un certain pouvoir de décision en matière d'action économique locale. La tutelle administrative est la règle de l'encadrement communal. L'exercice de cette fonction était confié aux préfets dans les communes rurales et au Ministère de l'Intérieur dans les communes urbaines. En effet, la plupart des délibérations communales étaient soumises à l'approbation préalable de l'Etat avant leurs exécutions.

---

<sup>34</sup> BANQUE MONDIALE (2004), *Décentralisation à Madagascar*, Washington : The World Bank, p.49

<sup>35</sup> En dépit des attributions tout à fait éminentes ainsi reconnues au maire, son pouvoir de décision est en pratique souvent partagé avec les autres personnes publiques (région, Etat), ne serait-ce qu'en raison de la relative étroitesse du territoire communal et de l'importance économique de toute décision prise notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme.

a) Le maire, la police administrative et la voirie :

Au plan communal, le maire dispose encore d'importants pouvoirs de police administrative qu'il exerce dans la commune en vue de la sécurité, de la salubrité des biens et des personnes, et du maintien de l'ordre public au sens large. Il est enfin chargé de pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale.

b) Le maire agent de l'Etat :

Agent de l'Etat placé sous l'autorité du préfet, le maire est chargé à ce titre de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale, et des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

De plus, le maire exerce d'importantes missions d'officier d'état-civil et d'officier de police judiciaire. En cette dernière qualité, il est habilité à poursuivre les infractions en matière d'urbanisme, dont il fait dresser procès-verbal par ses agents, et peut, le cas échéant, ordonner l'interruption de tous travaux réalisés sans autorisation ou en infraction avec les règles d'urbanisme, et ce, sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Les mesures de restitution (démolition, mise en conformité, remise en état des lieux) ordonnées par le juge pénal requièrent toujours l'avis préalable du maire.

La surveillance et l'assurance de la stabilité des circonscriptions administratives font aussi partir de l'attribution de la commune. La décentralisation à l'échelle du FKT a toutefois permis de formaliser à travers le « dina »<sup>36</sup> la participation du FKL à la démocratie locale. C'est surtout l'aspect d'ordre public du « dina » qui était mis en exergue dans sa pratique locale même si l'objectif en était de stimuler la vie économique locale. La convention de « dina » qui existe déjà dans les mœurs communautaires traditionnelles, a été reprise par le Gouvernement, justement en raison de son caractère spontané et de son rôle de génération de solidarité et d'assistance mutuelle naturelle.

**3. La province :**

D'une part, la province, comme circonscription administrative, est la plus étendue de la République. Elle recouvre habituellement 15 à 18 sous-préfectures. La province, collectivité dotée de la personnalité juridique, constitue une administration décentralisée caractérisée par la coexistence d'une part, du chef de province en tant que représentant du pouvoir central et organe exécutif de la province et d'autre part, du conseil général, qui est un organe élu, supplée dans l'intervalle de ses sessions par une commission permanente. Les

---

<sup>36</sup> Issu des pratiques d'administration communautaire, le « Dina » est une sorte de contrat social sur l'ordre public et la paix sociale locale que le *Fokonolona*, s'engage solennellement. L'Etat reconnaît son existence pourvu qu'il soit bien formalisé puisqu'il régule réellement les rapports sociaux, sans que l'organe de la justice n'intervienne.

provinces étaient initialement au nombre de huit avant d'être arrêtées à six<sup>37</sup>. Les provinces ont fait l'objet d'une profonde réorganisation depuis la proclamation de la République. La réforme constitutionnelle du 6 juin 1962 a modifié le régime statuaire des provinces qui ne relève plus du domaine de la constitution mais de la loi. La modification des limites territoriales des Provinces est désormais de la compétence du Conseil des ministres.

Le chef de province est placé à la tête de la circonscription provinciale pour assurer l'exécution des délibérations du Conseil général en assumant ainsi la fonction de l'exécutif provincial. Le chef de province agit ainsi tantôt comme représentant de l'Etat, tantôt comme autorité provinciale. Il est assisté d'un adjoint et de différents chefs de service (Personnel, Affaires économiques, Finances). Parmi ses attributions administratives figure l'exécution des lois et directives des membres du gouvernement. Placé sous l'autorité hiérarchique directe du Ministère de l'Intérieur, mais aussi représentant l'Etat dans sa totalité au sein de la circonscription provinciale ; le chef de province anime, coordonne et contrôle les activités des services des départements ministériels dans sa province. Il dresse annuellement les comptes rendus et les rapports d'activités des fonctionnaires provinciaux au profit des ministres respectifs. En tant que chef de l'administration provinciale, il a autorité hiérarchique sur les hauts fonctionnaires territoriaux (préfets, sous-préfets, chefs d'Arrondissement Administratif, chefs de canton), les note à l'exclusion des magistrats, des fonctionnaires du trésor et de la Gendarmerie.

D'autre part, la province comme collectivité territoriale décentralisée, à côté du chef de province se trouve le Conseil général comme organe délibératif, composé de membres élus, de parlementaires (députés et sénateurs) et de conseillers généraux. Le Conseil général est une assemblée administrative chargée des affaires publiques locales. Son régime juridique est régi par le principe de la décentralisation territoriale.

Le Conseil général dispose de pouvoirs de décision relativement étendus en matière d'enseignement, de culture et de gestion du patrimoine, de santé publique et d'action sociale, d'équipement public structurant et aussi dans le domaine agricole. Le Conseil est consulté sur le programme d'exécution des plans d'équipement et de développement réalisés au profit des communes. En outre, ses pouvoirs consultatifs et de décision, il exprime ses délibérations au moyen des votes.

En vertu du pouvoir de substitution qui lui est conféré, le chef de province procède, en cas d'omission d'une dépense obligatoire, à l'inscription d'office du crédit correspondant dans

---

<sup>37</sup> Les six provinces de Madagascar sont : **Antananarivo** (la capitale) compte 261 communes, **Fianarantsoa** composé de 361 communes, **Mahajanga** comporte 202 communes, **Toamasina** avec 363 communes, **Antsiranana** compte 130 communes et **Toliara** est composé de 241 communes.

le budget provincial. En somme, le pouvoir de tutelle exercé sur l'organe délibératif sert souvent indirectement à émettre un avis sur l'opportunité des décisions prises. La qualité et le pouvoir de cette collectivité restent très discutable, « Outre la définition imprécise de leur statut, les provinces ne se sont jamais vu accorder de compétences financières et administratives »<sup>38</sup>.

En voyant ces attributions de l'administration malgache, en basant par la décentralisation, il y a participation des collectivités locales dans tous les domaines (économique, sociale, politique et environnementale). Nous allons voir maintenant les ressources financières des CTD et après nous allons examiner la situation de l'Etat face à ces collectivités territoriales décentralisés qui sont la base de la décentralisation.

---

<sup>38</sup> BANQUE MONDIALE (2004), *op. cit.* , p.12

## **Section 2 : Les ressources financières des CTD**

Les principales ressources financières des CTD sont caractérisées auprès des communes. Les sources les plus importantes de recettes des communes sont: l'impôt foncier sur les terrains (IFT) et sur les propriétés bâties (IFPB) ainsi qu'une taxe additionnelle sur les biens immobiliers, qui est une taxe conditionnelle servant à financer la contrepartie de la commune aux investissements des donateurs (TAFB); les droits d'accise et droits de licence sur les machines à sous, les festivals et les boissons alcooliques; les taxes sur les ressources naturelles locales et les produits agricoles («ristournes»); les droits administratifs et redevances d'utilisation comme les redevances d'utilisation d'équipements communaux et du domaine public. La mobilisation de ces ressources n'est pas vraiment locale car la fixation des taux d'imposition et la collecte des recettes importantes sont centralisées par l'Etat par des services déconcentrés.

Les tableaux ci-après illustrent les éléments de recette et les mécanismes de collecte, d'une part, et la composition des recettes des communes, d'autre part.

**Tableau 1 : Eléments de recettes et Mécanismes de collectes**

Ressource	Mécanisme de collecte
Impôt foncier	Trésor (sauf: 12 communes pilotes dans le cadre du PAIGEP)
Droits d'accise	DAA ou administration fiscale
Ressources naturelles locales (« ristournes »)	FKT, commune et DAA
Droits administratifs et redevances d'usage	Pour la plupart: les communes

**Source 5 :** BANQUE MONDIALE (2004), *Décentralisation à Madagascar*, Washington : The World Bank, p.58

**Tableau 2 : Composition des recettes des communes urbaines et rurales (estimation)**

	Communes urbaines	Communes rurales	
		grand Antananarivo	Moyenne nationale
Part des recettes propres	72%	47%	25%
dont:			
recettes fiscales	34%	17%	12%
redevances d'utilisation	28%	27%	11%
Autres	10%	3%	2%
Part des transferts	28%	53%	75%

**Source 6 :** BANQUE MONDIALE (2004), *Décentralisation à Madagascar*, Washington : The World Bank, p.59

## **Section 3 :La situation de l'Etat face à la décentralisation**

« Il n'est point de bonne décentralisation sans un Etat fort, structuré et réellement présent sur l'ensemble du territoire ». Cette affirmation n'est pas un paradoxe dans la mesure où la décentralisation suppose un partage clair des compétences entre d'une part l'échelon de l'administration centrale et les échelons déconcentrés (services extérieurs de l'Etat) et d'autre part les collectivités locales.

L'absence d'une réglementation claire et précise sur le mode de déconcentration de l'Etat qui a longtemps prévalu dans l'administration du territoire de la République, a toujours été de nature à confondre les relations entre l'Etat et les collectivités locales<sup>39</sup>.

### **1. L'Etat et les CTD**

Dans les diverses circonscriptions, l'Etat est représenté par un Délégué du gouvernement qui est généralement un haut fonctionnaire nommé par décret en conseil des ministres et qui relève hiérarchiquement du ministère de l'Intérieur. Dans sa fonction de représentation territoriale des ministres membres du gouvernement, le Délégué du gouvernement joue un rôle majeur dans la coordination de l'ensemble des services administratifs territoriaux, à l'exception des services jouissant d'une certaine indépendance quant à leur fonctionnement (Justice, trésor, Gendarmerie, et Armée). L'existence d'un Etat territorial placé sous l'autorité d'un Délégué du gouvernement, véritable coordinateur de l'action administrative locale, n'est pas encore acquise dans le mode de fonctionnement de l'administration du territoire au quotidien.

Une forte implantation des services extérieurs de l'Etat sur le terrain est donc à rechercher parallèlement au processus de décentralisation. En effet, l'Administration centrale des différents ministères dispose déjà des directions ou des services provinciaux, interrégionaux éparpillés sur l'ensemble du territoire et travaillent pour leurs propres comptes ou pour les comptes de leurs ministères de tutelle. Les plus fonctionnels sont ceux relevant des ministères des Finances, du Budget, des Travaux publics, de l'Education nationale, de l'Agriculture, de la santé et de la population, des Eaux et forêt.

La réforme institutionnelle a remis en question ces moyens d'actions accordés à l'Etat dans la perspective d'une véritable administration du territoire dans la mesure où l'Etat perdra

---

<sup>39</sup> La décentralisation (donne des droits et des libertés aux collectivités décentralisées) est un transfert de compétence de l'Etat à des institutions distinctes de lui : les collectivités locales. Elles bénéficient alors d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget (principe de libre administration) sous la surveillance d'un représentant de l'Etat (l'autorité de tutelle). Ce n'est pas un supérieur hiérarchique, il vérifie simplement la légalité des actes émis par les collectivités locales. Ce contrôle est la contrepartie nécessaire du principe de libre administration des collectivités et rappelle le caractère unitaire de l'Etat.

ou se dessaisira d'une partie de ses prérogatives et qu'il va devoir trouver sa raison d'être dans la nouvelle répartition des compétences avec les collectivités territoriales décentralisées et surtout avec les six provinces autonomes.

En effet, l'administration du territoire est devenue une compétence partagée entre l'Etat et les provinces autonomes. La consécration de l'autonomie des provinces et la reconnaissance de la libre administration des collectivités entraînent la suppression de la tutelle administrative exercée a priori sur l'Etat sur elles sans pour autant dissoudre la fonction, devenue par-là même indispensable, de contrôle de légalité. Au nom des prérogatives de puissance publique que l'autorité préfectorale est censée représenter dans l'exercice de ses fonctions, cette fonction de contrôle doit être effective. Par conséquent, le représentant territorial de l'Etat sera nécessairement doter de services adéquats compte tenu de ses nouvelles missions.

La réforme de l'administration territoriale devra amener l'Etat à placer, au niveau provincial, sous l'autorité du Délégué général du gouvernement et aux niveaux inférieurs, sous l'autorité du préfet et sous l'autorité du sous-préfet (échelon de la sous-préfecture, ex-*Fivondronana*) des services déconcentrés de l'Etat de manière à assurer sur l'ensemble du territoire national l'exercice efficace des compétences propres à l'Etat.

## **2. Les différents contrôles entre les CTD**

Par ailleurs, le contrôle administratif se pratique a priori, c'est- à- dire en amont des décisions des collectivités territoriale. Cet exercice porte désormais sur les actes de gestion qui ne deviennent exécutoires que sous la double condition d'avoir fait l'objet d'une mesure de publicité et d'avoir été transmis au représentant de l'Etat.

Toujours en matière de contrôle, pour ce qui concerne les provinces autonomes, le Conseil d'Etat, connaît du contrôle de légalité et de conventionnalité à l'égard des actes de portée générale des autorités provinciales. De même, la Cour des comptes contrôle l'exécution des budgets des provinces autonomes et la HCC règle les conflits de compétences entre l'Etat et une ou plusieurs provinces autonomes ou entre deux ou plusieurs provinces autonomes.

Il en ressort de toutes ces considérations que le contrôle de légalité sur les provinces autonomes est confié par la Constitution au représentant de l'Etat au niveau des provinces, en l'occurrence le Délégué général du gouvernement et aux juridictions compétentes. Il s'agit en réalité d'un principe de portée générale sur la nature des contrôles exercés sur les collectivités dont il convient de préciser les modalités d'application pour une bonne mise en œuvre de la décentralisation.

L'expérience en matière de déconcentration de l'Etat permet de tirer les conclusions que, pour éviter les risques de complication et les conflits de compétences entre les autorités des provinces et le Délégué général du gouvernement, le contrôle juridictionnel de légalité doit incomber au représentant territorial de l'Etat qui transmet le contentieux à la juridiction administrative et financière qui devrait être, elle aussi, déconcentrée, soit au niveau des provinces, ce qui paraît plus réaliste au regard du contexte actuel même si le niveau régional est le plus pertinent à terme.

Notons au passage que jusque-là, seule la chambre administrative auprès de la Cour suprême qui se trouve actuellement dans la capitale reçoit et juge à la fois les contentieux administratifs au niveau national et territorial (en cas de recours). Par conséquent, l'inexistence d'une juridiction administrative et financière de première instance implantés sur le territoire national rend difficile, sinon impossible l'exercice effectif de la fonction de contrôle de légalité en dépit de la volonté des représentants territoriaux de l'Etat de se prévaloir contre les conséquences négatives de la libre administration et de l'autonomie générée par la mise en œuvre de la décentralisation.

Le tableau ci-après résume ces différents contrôles entre les CTD en mettant en exergue les régimes de contrôles et leurs contrôles respectifs.

**Tableau 3 : Le régime de contrôle**

	<b>Contrôle de légalité</b>	<b>Contrôle financier: comptabilité</b>	<b>Contrôle financier: décisions de dépense</b>
Communes urbaines	Préfet / sous-préfet	Trésor public	Conseil municipal
Communes rurales (première catégorie)	Sous-préfet / DAA	Trésor public (délégué local)	Conseil municipal
Communes rurales (deuxième catégorie)	Sous-préfet / DAA	Contrôle interne par la commune elle-même	Conseil municipal

**Source 7 :** BANQUE MONDIALE (2004), *Décentralisation à Madagascar*, Washington : The World Bank, p.19

Toutes ces idées montrent l'importance de la relation entre les collectivités territoriales décentralisées et les circonscriptions administratives. La force et l'efficacité de la décentralisation résident dans leur relation étroite. Avec ces attributions des collectivités décentralisées et leurs cohérences avec la réalité de l'Etat ; il doit y avoir un développement réel. Nous allons voir dans la suite de cette deuxième partie le développement vis-à-vis de la technique de décentralisation (politique de décentralisation) et les principaux problèmes.

## **Chapitre 2 : Le développement de Madagascar face à la décentralisation**

Théoriquement, Madagascar peut être considéré comme un pays riche avec ses ressources naturelles abondantes et aussi de nombreux intellectuels ; mais ce n'est pas le cas en réalité : Madagascar reste un pays pauvre et sous-développé.

Les problèmes sont les crises économiques et politiques sans issue qui gagnent toujours de terrain. Mais il y a aussi le fort pourcentage de corruption sur les différentes entités publiques. Le développement nécessite des transformations; en mettant en valeur les produits, les coutumes et les institutions de base pour un pays. Mais non pas en adoptant seulement ce que les autres pays pratiquent. « Il faut donc innover, inventer un monde nouveau, non pour céder au mythe de l'homme tout puissant capable de créer un jour une sorte de paradis terrestre, mais simplement pour tenter de continuer l'histoire du progrès humaine »<sup>40</sup>.

Prenant l'exemple du tourisme, Madagascar comme les autres pays du monde doit pourtant tendre à mettre en valeur ses produits du territoire. La gastronomie et les moyens de transports typiques, les formules d'habitats légers, les produits artisanaux, etc. ont la capacité de marquer un tourisme authentiquement malgache. Les touristes sont à la recherche de ces originalités tout en demandant un minimum de confort. Aussi s'avère primordial de garantir la qualité des biens et des services. Or, cette optique n'occupe pas assez de place dans les études de l'administration malgache. Pourtant, le domaine touristique peut apporter beaucoup d'amélioration au niveau économique (développement économique).

Pour mieux cerner ce problème, nous allons voir les méthodes et moyens dans la réforme de la décentralisation à Madagascar et en suite, nous allons mettre l'accent sur les principaux problèmes de la décentralisation.

---

<sup>40</sup> TURIN Laurent, *op. cit.* , p.157

## **Section 1 : Les méthodes et les moyens de la réforme de la décentralisation à Madagascar**

L'aboutissement des réformes institutionnelles pose la question essentielle de méthodes et de moyens utilisés dans la mise en œuvre de la réforme. L'expérience des réformes administratives passées montre bien les obstacles que l'Etat pourrait rencontrer dans sa conduite du changement à l'instar de l'inertie des ministères ainsi que la lourdeur de la bureaucratie qui caractérise l'administration malgache. La réussite des réformes dépend donc bien avant tout de l'état de préparation des administrations concernées par l'irréversible dynamique de la décentralisation souhaitée par la majorité de la nation. La démarche expérimentale a été choisie comme fondement de la méthode de mise en place des institutions, qu'il s'agisse de l'installation des collectivités (d'abord les communes, ensuite les provinces et enfin les régions), qu'il s'agisse de l'aménagement et de nécessaire démembrement des moyens de l'Etat proportionnellement à la décentralisation (plus particulièrement concernant la fonction publique et les ressources humaines à la disposition de l'Etat), ou des réformes des modes d'action et d'intervention de l'Etat dans la conduite des affaires nationales, notamment dans le secteur de l'économie (privatisation, délocalisation, délégation...). Ces idées montrent que la politique de décentralisation est caractérisée par les méthodes, d'une part, et les moyens, d'autre part.

### **1. Les méthodes**

Il y a les actions expérimentales en vue de l'installation des institutions territoriales. C'est au regard des principes de pragmatisme et de progressivité que les réformes des institutions<sup>41</sup> territoriales malgaches ont été abordées pour maximiser les chances de succès et minimiser les risques d'échec du processus. Les conclusions tirées des actions expérimentales engagées sur le terrain avec les assistantes techniques extérieures, constituent des conditions nécessaire à la mise en place effective et généralisée des institutions, qu'il s'agisse de l'Etat territorial ou des collectivités territoriales. En effet, les actions expérimentales sont des actions ponctuelles menées auprès des collectivités (communes et provinces) visant d'abord à restaurer leurs compétences premières, ensuite en fournissant une assistance technique et financière suffisante, sinon renforcée.

---

<sup>41</sup> La décentralisation couvre un large éventail de concepts qui concernent tous les transferts de pouvoirs et de responsabilités de l'administration centrale publique à des collectivités publiques subordonnées ou quasi indépendantes, voire au secteur privé.

Madagascar dispose déjà d'une armature urbaine relativement structurée, en grandes villes et moyennes, et géographiquement bien répartie sur l'ensemble du territoire. Dès lorsqu'il est impossible de généraliser immédiatement une approche concrète et démonstrative, c'est sur les collectivités (communes rurales et urbaines, provinces) où l'impact financier et administratif des améliorations de gestion sera le plus éclairant. Plusieurs coopérations bilatérales favorisent cette approche pragmatique qui affiche à l'évidence de bons résultats.

L'objectif de l'expérimentation est de concevoir une méthodologie de réorganisation administrative et comptable pour les provinces autonomes (les anciens *Faritany*), les communes et aussi les régions. Elle comporte un audit des ressources humaines et financières en vue d'établir un schéma d'organisation des services. Elle comprend aussi la formation du personnel territorial, l'informatisation des procédures de travail, ainsi que la réhabilitation des locaux administratifs. Concernant l'amélioration des ressources financières des collectivités, l'objectif du processus est de renforcer les ressources des collectivités et de doter les services des contributions directes des méthodes et matériels lui permettant dans les meilleures conditions, l'émission et le recouvrement des impôts. Pour les communes rurales, l'action est axée sur le recensement fiscal en vue de l'établissement d'une base de données informatisée susceptibles d'actualisation. Pour la province, l'assistance technique de la Coopération française a permis d'effectuer une opération d'actualisation de la fiscalité notamment la taxe professionnelle.

## **2. Les moyens**

Permettant ultérieurement la généralisation de la démarche, la capitalisation de l'expérimentation se fera au moyen de l'établissement de guides de procédures à l'usage des collectivités et services de l'Etat (sous-préfectures, comptables du Trésor,...) qui sont amenés à participer aux divers échelons territoriaux à la formation des élus sur l'administration des collectivités. Conformément à la démarche adoptée, la délimitation à titre définitif des pouvoirs, compétences et ressources des collectivités (Provinces et Communes et ultérieurement Régions) sera effectué à partir des conclusions tirées de ces expérimentations. Celles-ci seront ensuite validées officiellement par la rédaction des textes réglementaires et législatifs en vue de leur installation définitive.

Selon les termes de référence établis dans le cadre de l'audit sur l'Administration, la délimitation proposée s'appuiera essentiellement sur une appréciation raisonnable des contraintes propres à chaque niveau de collectivité, des domaines qui demeurent sous compétence étatique, c'est-à-dire ceux qui relèvent respectivement de l'Administration centrale et des services déconcentrés de l'Etat. Il sera aussi tenu compte de la capacité financière moyenne des collectivités du niveau considéré ainsi que des possibilités

d'intervention du secteur de l'Etat (les possibilités de délégation de services publics ou de privatisation du secteur productif, jusque-là tenu par l'Etat...). Pour chacun des domaines de compétences, l'étude indiquera à tous les niveaux les responsabilités respectives des services de l'Etat et des collectivités en matière de réglementation, de programmation, de construction d'équipements structurants, de gestion des services en l'absence de précisions constitutionnelles sur ces points.

Depuis une vingtaine d'année, l'approche du développement rural a été profondément renouvelée en intervenant sur le développement local, processus participatif utilisant les initiatives locales comme moteur du développement économique et social (favorisation de l'HIMO dans différentes projets de développement local).

Le développement local doit faire face à trois principaux enjeux: répondre aux besoins des populations qui ont dorénavant une position active et responsable ; assurer un développement économique et social à l'échelle du territoire et inscrire la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités dans des actions de proximité.

Nous avons vu les méthodes et les moyens dans la réforme de la décentralisation de la grande île, maintenant nous allons voir les principales sources de blocage de la technique de décentralisation à Madagascar.

## **Section 2 : Les principaux problèmes de la décentralisation à Madagascar**

Au cours des années 90 et 2 000, plusieurs pays africains se sont engagés dans des processus de décentralisation administrative et politique avec un désengagement des Etats et une montée des dynamiques locales. C'est le cas du Mali, du Sénégal, du Bénin, du Burkina Faso .... Ce processus modifie le contexte du développement local et conduit à la recherche d'une articulation entre les projets de développement local et la décentralisation avec la mise en place de projets de développement communal.

### **1. Problèmes de transfert**

Du point de vue général, la décentralisation est le fait pour l'Etat de transférer des compétences à des personnes morales pour que les collectivités puissent exercer ses propres volontés. Mais l'incompétence du chef de collectivité, malgré la formation des personnelles territoriales, pose problème à cette structure d'organisation. Il faut la compétence sur la réalisation des projets mais aussi la compétence de savoir le besoin fondamental de la population (par exemple, la population a besoin d'un hôpital alors que le chef de collectivité recommande un EPP, là il ya problème de transfert de volonté de la population de la part du chef de collectivité).

De plus, pour Madagascar, les principaux problèmes se basent aussi sur le transfert de ressource (insuffisance). Seules les villes : chef-lieu des districts (communes urbaines) et les communes qui ont des guichets fonciers utilisent des ordinateurs, les restes utilisent des machines à écrire. De même pour l'internet et les téléphones. Les sources de problèmes sont : les insuffisances des ressources matérielles, énergétiques et technologiques.

Mais il y a aussi le problème de transfert causé par la différence d'appartenance politique. Lorsque le chef de collectivité élu localement n'appartient pas à la même partie politique du pouvoir central, le transfert de ressource (financement, construction des infrastructures) va être retardé ou même oublié.

### **2. Problèmes politico-économique**

En outre, la réalité politique et économique de Madagascar est aussi une source de blocage sur le développement du pays. Ils restent pourtant un rêve si des crises économiques et politiques sans issue gagnent toujours du terrain. « La mauvaise gouvernance est souvent

considérée comme la principale raison expliquant le fait que les populations rurales pauvres n'aient pas bénéficié de la croissance et des services publics »<sup>42</sup>.

En se référant à la statistique, les chiffres nous indiquent que les effets économique et social des crises politiques sont néfastes : durant les crises de 1991, 2002 et de 2009: le taux de croissance économique a été de -6,3 % en 1991 contre -12 ,7 % en 2002 et avoisinait le 0 % en 2009 (Le taux de 2008 est de 8,2 %). En ce qui concerne l'inflation, le taux est de 8,9 % en 1991 et de 15,2 % en 2002 et gravitait autour de 9 % en 2009. Par ailleurs, le taux de pauvreté est passé de 65 % en 2008 à 80 % après la crise de 2009.

Ces points montrent les principales sources de problème de l'effectivité de la décentralisation à Madagascar, il est nécessaire d'instaurer une refondation au niveau social et économique mais aussi une prise de conscience pour avoir un changement de mentalité. « Faut d'une intervention volontaire et consciente, les économies pauvres servent les économies étrangères et en fonction des besoins de ces dernières »<sup>43</sup>.

Pourtant, il est important de noter que l'église a une part de responsabilité très significative. Faut-il rappeler que la religion a une importance considérable dans la société malgache. Elle franchit la limite entre la vie matérielle et la vie spirituelle. Elle touche tous les aspects de la vie de la population : économique, sociale, politique, culturelle. La religion donne les moyens de comprendre la réconciliation. Elle est la langue de l'espoir et des aspirations. Malgré l'emprise de la religion dans la vie de la population; elle n'a toujours ni une influence positive ni une idée pertinente, notamment sur la décision politique dont l'idée de dissoudre toutes les institutions.

Même si Madagascar est à la recherche profonde de développement, il ne faut jamais laisser à part les coutumes et les cultures. Nous devons améliorer notre mentalité (prise de conscience et bonne volonté) pour parvenir à un développement durable.

---

<sup>42</sup> BANQUE MONDIALE (2004), *op. cit.* , p.7

<sup>43</sup> TURIN Laurent, *op. cit.* , p.165

# CONCLUSION

Pour conclure, l'efficacité de l'action de l'administration publique, économique et sociale, est indispensable pour une décentralisation effective. Ceci conduit à une harmonisation et à une efficience de tous les éléments de base (tant au niveau central qu'au niveau local) d'un pays et à long terme cela mène à un développement. En outre, en tenant compte de la protection et de la mise en valeur de l'environnement ; nous parlons d'un développement durable.

A noter que le développement s'opère à une longue durée, mais une Administration efficace (bonne organisation de l'Etat et des différents pouvoirs) peut contribuer à accélérer le processus ce développement. Cela évoque que l'administration publique peut être considéré comme un élément de base pour un développement et il est mieux de préciser que la décentralisation fait partie des sources de stabilités de l'administration publique. Ainsi, la décentralisation effective (en respectant les règles de base et les éléments importants) mène au développement d'un pays.

Pourtant, Madagascar est tenu en échec de sa réalité à la recherche de la bonne voie vers le développement. L'Administration publique Malgache a connu des changements au cours du temps suite à des réformes apportées à la politique de décentralisation du pays. A cause de l'instabilité politique pertinente, l'Administration publique reste inefficace dans ses attributions majeures. Cela implique le taux élevé de la corruption dans la grande île. De plus, différents changements sont constatés, surtout institutionnel, mais le développement reste difficile à atteindre. A chaque fois il y a des avantages (surtout au niveau de financement), ça reste pour de petits nombres mais non pas pour tous les malgaches ; or le mot « développement » est toujours prononcé partout à Madagascar. Pour Madagascar, la recherche de la voie d'un développement est comme chercher un diamant au fond d'un trou ; ça reste très difficile tant que nous ne mettons pas la main sur la vraie source du problème.

Ce travail nous a permis d'apporter l'essentiel sur l'administration publique, sur le développement et leur lien respectif avec la décentralisation et aussi une vision sur la réalité à Madagascar en basant sur ces éléments. En outre, le présent travail reste à faire apparaître des idées fondamentales à partir des théories et des pensées d'auteurs.

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages généraux :

- CHAUVIN Francis, *Administration de l'Etat*, Mémentos Dalloz, Paris, 1990, 163p.
- TURIN Laurent, *Combat pour le développement*, développement et civilisation, Ouvrières, Paris, 1965, 311p.

## Ouvrages spécifiques :

- CHAVANCE Bernard, *L'économie institutionnelle*, La Découverte, Paris, 2007, 125 p.
- LEIGNIEL Philippe, *La règle du jeu*, Avocats, Edition 2004, France, 2004, 235p.
- LAFORE Robert, MAYNART Bruno, et al. *L'Etat et le besoin*, l'économie sociale, étude vivante, 1981, 158p.
- MONTOUSSE Mark, *Nouvelles théories économiques*, Thème et débat, Clés de lecture, juin 2002, 128p.
- WEBER Max, *Economie et société : les catégories de la sociologie*, les classiques, volume 1, Paris, 1971, 457p.

## Rapports, revus et mémoires :

- AL DABAGHY Camille, *Décentralisation et espace public local à Madagascar*, école des hautes études en sciences sociales, août 2007
- ANDRIANIRINA Laza, *Décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspectives*, école nationale d'administration, février 2000
- BANQUE MONDIALE (2004), *Décentralisation à Madagascar*, Washington : The World Bank, 120p.
- BANQUE MONDIALE, *Risques et opportunités. La gestion du risque à l'appui du développement Risques et opportunités*, Rapport sur le développement dans le monde 2014, Abrégé, 50p.
- GIBERT Patrick, *Management public. Management de la puissance publique*, In: Politiques et management public, vol. 4, n° 2, 1986. pp. 89-123
- MALIK Khalid, *L'essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié*, Rapport sur le développement humain 2013, PNUD, 215p.
- PERRIN Dominique, *Les enjeux du développement durable en région Centre*, Insee Centre Info n° 186, Mars 2013, 8p.
- PISANI Edgar, *Administration de gestion. Administration de mission*, In: Revue française de science politique, 6<sup>e</sup> année, n°2, 1956. pp. 315-330
- REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA, « Ministère des Finances et du Budget », *Le Budget. Guide pratique*, Deuxième édition, Août 2008

## Loi :

- DECRET N°2010-994 du 11 Décembre 2010 portant promulgation de la Constitution de la Quatrième République (J.O. n°3350 du 20 janvier 2011)

# TABLE DES MATIERES

<b>REMERCIEMENT .....</b>	i
<b>SOMMAIRE .....</b>	ii
<b>ACRONYMES.....</b>	iii
<b>LISTE DES TABLEAUX.....</b>	iv
<b>LISTE DES FIGURES.....</b>	iv
<b>INTRODUCTION .....</b>	1
<b>Première partie: CONCEPTS THEORIQUES .....</b>	4
Chapitre 1:Concept sur l'Administration Publique.....	5
Section 1:L'Etat et l'Administration Publique.....	7
Section 2:L'administration et le pouvoir politique et économique .....	9
1. Administration et pouvoir politique : « Le rôle de l'Administration publique » ..	9
2. Administration et pouvoir économique.....	9
3. Administration et Nouvelle Gestion Publique (NGP).....	10
Section 3:L'administration et la décentralisation.....	11
Chapitre 2:Concepts sur le développement.....	13
Section 1:Le sous-développement.....	16
Section 2:Le développement économique et social .....	18
1. Le développement sur le plan économique .....	18
2. Le développement sur le plan social .....	18
Section 3:Le développement et la décentralisation .....	21
<b>Deuxième partie: MADAGASCAR vis-à-vis de LA DECENTRALISATION .....</b>	22
Chapitre 1 : Administration malgache et la décentralisation .....	23
Section 1 : Les collectivités territoriales décentralisées.....	25
1. La région : .....	25
2. La commune : .....	26
a) Le maire, la police administrative et la voirie : .....	28
b) Le maire agent de l'Etat : .....	28
3. La province : .....	28
Section 2 : les ressources financières des CTD .....	31
Section 3 : La situation de l'Etat face à la décentralisation.....	32

1. L'Etat et les CTD .....	32
2. Les différents contrôles entre les CTD.....	33
Chapitre 2 : Le développement de Madagascar face à la décentralisation .....	35
Section 1 : Les méthodes et les moyens de la reforme de la décentralisation à Madagascar.....	36
1. Les méthodes.....	36
2. Les moyens.....	37
Section 2 : Les principaux problèmes de la décentralisation à Madagascar .....	39
1. Problèmes de transfert.....	39
2. Problèmes politico-économique.....	39
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>41</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>42</b>

**Auteur :** ANDRIAMBOLOLONA Herimampionona Aurélien

**Titre :** « Administration publique et développement : vu à travers la décentralisation à Madagascar »

**Nombre de page :** 46 pages

**Tableaux :** 3

**Figures :** 4

**Contact :** 034 10 623 66

**Adresse de l'auteur :** Bloc 47 Porte B2 Cité Universitaire Ambohipo/ Antananarivo -101-

## Résumé

Ce travail se focalise sur la relation entre le développement d'un pays et l'organisation de l'Administration publique. En fondant l'analyse sur la décentralisation et ses reformes ; une Administration publique bien orienté, solide, loyale et avec une préservation environnementale aboutit à un développement durable. Pour parvenir à cette situation, l'essentiel se fonde sur une stabilité politique, une bonne mentalité de gouvernance, une fierté avec sauvegarde de ce qui peut différencier des autres (au sens positif) mais non seulement une diversité des richesses. Ce travail élucide ces interdépendances et ces critères importants à partir de l'Administration publique Malgache.

A Madagascar, la pratique de la décentralisation pour rapprocher le pouvoir central aux collectivités locales n'amène pas un développement réel. La réalité politico-économique, l'existence des richesses abondantes, des vastes territoires et des différents secteurs exploitables expliquent que l'ennui du développement à Madagascar se situe au niveau de l'administration en générale et aussi de la prise de conscience. Tant que la vraie source de blocage n'est pas perçue, tant que la vraie réalité n'est pas présenté tel qu'elle et tant que la décentralisation n'est pas effective, l'allée vers un vrai développement reste compliqué.

**Mots clés :** Développement, Administration publique, décentralisation, Etat, collectivité, domination

**Encadreur :** Monsieur ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy